

# Zum Wohle der Kinder? Die Rolle von privaten Organisationen und staatlichen Behörden bei der Unterbringung von Kindern in Pflegefamilien in den Kantonen Bern und Graubünden (1945 bis heute)

## Ergebnisse eines Forschungsprojekts des NFP 76

**Prof. Dr. Michèle Amacker, Universität Bern**

**PD Dr. Sonja Matter, Universität Bern**

**Dr. Tanja Rietmann, Universität Bern**

**Sebastian Funke, M.A., Universität Bern**

**Valeria Pisani, B.A., Universität Bern**

**Anna Schenk, M.A., Universität Bern**

Das Projekt untersucht für die Kantone Bern und Graubünden aus historischer und soziologischer Perspektive das komplexe Zusammenwirken zwischen privaten und staatlichen Akteurinnen und Akteuren bei der Unterbringung von Kindern in Pflegefamilien. Es wird gezeigt, dass der Pflegefamilienbereich sowohl historisch als auch aktuell finanziell äusserst prekär ausgestattet ist. Private oder parastaatliche Organisationen versuchen seit dem 19. Jahrhundert, Verbesserungen anzustossen, wobei sich deren Zielsetzungen bis heute stark gewandelt haben. Die zentrale Arbeitslast hingegen liegt auf den Pflegefamilien beziehungsweise den Pflegemüttern. Ihre Situation ist bis heute oftmals materiell und bezüglich Betreuung prekär. Es stellt eine historische Konstante dar, dass es zu wenig geeignete Pflegefamilienplätze gibt. Diese Situation erhöht das Risiko, dass Pflegekinder, die zu einer besonders vulnerablen Bevölkerungsgruppe gehören, unzureichend geschützt und ihre Lebenschancen beeinträchtigt werden.

## Hintergrund, Ziel des Projekts und Forschungsplan

Die pflegefamiliale Unterbringung ist in einem komplexen Schnittfeld zwischen «Öffentlichkeit» und «Privatheit» angesiedelt. Die Grenzen zwischen dem, was «öffentlich» ist und dem, was «privat» ist, lösen sich hier an verschiedenen Stellen gleichsam auf. Etwa, wenn die Erziehung in Pflegefamilien als «öffentliche Erziehung im privaten Raum» oder Pflegefamilien als «öffentliche Familien» bezeichnet werden. Dennoch eignen sich die Kategorien «öffentlich» und «privat» als analytische Kategorien, um das Feld differenziert auszuleuchten und Problemfelder auszumachen, die den Bereich der pflegefamilialen Unterbringung auch heute noch prägen.

Konkret nimmt das Forschungsprojekt anhand ausgewählter historischer Phasen und geographischer Räume Formen des Zusammenspiels von «öffentlichen» (vor allem Behörden) und «privaten» (Vereine, Einzelpersonen, privatwirtschaftliche Organisationen etc.) Akteurinnen und Akteuren in den Blick. Dieser Fokus ist nicht zufällig: Denn gerade private Akteurinnen und Akteure prägten und prägen den Pflegefamilienbereich entscheidend. Oder anders formuliert: Ihnen wurde vom Staat das Feld bzw. die Verantwortung in einer *mixed economy of welfare* in weiten Teilen überlassen, teilweise bis heute. Damit gehen verschiedene Probleme

einher: Etwa der Mangel an privaten Pflegeplätzen, der seit über 150 Jahren problematisiert wird, mangelnde Finanzen beziehungsweise willkürliche Finanzierungsweisen sowie ungenügende Qualitätssicherung.

Um diese Zurückhaltung des Staates zu verstehen, kann das Staatsprinzip der Subsidiarität hinzugezogen werden, dem die Schweiz seit dem 19. Jahrhundert verfassungsmässig verpflichtet ist und das besagt, dass eine gesellschaftliche Aufgabe erst dann an eine übergeordnete staatliche Ebene übertragen wird, wenn dies eine tiefere nicht kann. In Bezug auf das Pflegekinderweisen hat dieser Erklärungsansatz allerdings eine beschränkte Reichweite. So gibt es viele Felder des Sozialen, in denen der Staat – der Bund, die Kantone, die Gemeinden beziehungsweise deren Behörden – eine weit aus aktivere Rolle einnehmen beziehungsweise einnehmen. Das Forschungsprojekt argumentiert, dass diese Zurückhaltung des Staates und die damit einhergehende spezifische Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen «öffentlichen» und «privaten» Akteurinnen und Akteuren nur adäquat erfasst werden kann, wenn systematisch danach gefragt, wie die Kategorien «Geschlecht» und «Klasse» das Feld prägten und heute noch prägen.

## Ergebnisse

### Verdingkinderpraxis zu Gotthelfs Zeiten

Seit jeher gibt es Kinder und Jugendliche, die nicht bei ihren leiblichen Eltern leben und im Haushalt anderer Personen aufwachsen, sei es temporär oder dauerhaft. In der Geschichte war diese Fremdunterbringung vor allem ein Armutsphänomen. Eindrücklich beschreibt der Berner Schriftsteller Jeremias Gotthelf

(1797–1854) in seiner Schrift «Die Armennot» die unmenschliche Verdingkinderpraxis seiner Zeit: «Da wurden Kinder förmlich ausgerufen wie unvernünftiges Vieh. ‘Wer will minder als zehn Taler für das Meitschi, es ist ein gewachsenes und ist brav gekleidet’ usw. So musste das Kind sich ausrufen hören, musste hören, wie es Batzen um Batzen hinuntergesteigert wurde,

und mit jedem abgemärteten Batzen wurde ein ganzes Jahr lang seine Behandlung umso härter, das wusste es. Man schlug sie den Mindestbietenden zu, sehr oft, ohne dass man wusste, wer sie waren.» Gotthelf beschreibt, dass die aus bitterarmen Verhältnissen stammenden Arbeitskinder jenen Meistersleuten zugesprochen wurden, die am wenigsten Kost- oder Pflegegeld verlangten; wo also die Unterbringung eines Kindes für die Gemeinde am billigsten war.

### **Armenrechtliche Fremdplatzierungen im 20. Jahrhundert**

Armenrechtliche Fremdplatzierungen von Kindern wurden aber auch noch im 20. Jahrhundert in grosser Zahl vollzogen. Die Forschung geht davon aus, dass im Jahr 1930 in der Schweiz vier bis fünf Prozent der Kinder unter 14 Jahren von einer Fremdplatzierung betroffen waren, also rund 60'000. Lange wurde den Anliegen von Pflegekindern kaum Beachtung geschenkt. In den 1940er-Jahren wurde in der Schweiz zwar intensiv über «Familienschutz» debattiert und die Frage aufgeworfen, mit welchen sozialstaatlichen Massnahmen die Familie gefördert werden könne. Das Schweizer Stimmvolk nahm 1945 den Familienschutzartikel an, der die Einführung von Familienzulagen und der Mutterschaftsversicherung vorsah. Die Praxis von Fürsorgebehörden, armutsbetroffenen Familien ihre Kinder wegzunehmen und insbesondere bei Bauernfamilien zu platzieren, wurde im Familienschutzdiskurs jedoch nicht problematisiert.

### **Neue Modelle in der Familienpflege**

Die heutige Praxis der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen ausserhalb ihrer Herkunftsfamilie ist nicht mehr mit jener des 19. und eines weiten Teils des 20. Jahrhunderts zu vergleichen. Unterbringungen in Pflegefamilien

unterliegen heute verstärkt behördlichen Kontrollen und je nach Fall sind mehrere Fachpersonen in einen Unterbringungsprozess involviert. Kommt es zu einer Unterbringung in eine Pflegefamilie, so steht den Behörden eine Vielzahl zum Teil hochspezialisierter Unterstützungsmodelle zur Verfügung. Schätzungen zufolge begleiten private Dienstleistungsorganisationen heute je nach Kanton 30 bis 60 Prozent der Pflegefamilien in der Deutschschweiz. Es handelt sich dabei um sogenannte Dienstleistende in der Familienpflege DAF, die seit den 1990er-Jahren in grosser Zahl entstanden (und die früheren sogenannten Kinderversorgungsvereine ablösten). Sie vermitteln Pflegeplätze und bieten eine breite Palette an spezialisierten sozialpädagogischen Dienstleistungen an, womit sie die zum Teil häufig wechselnden Beiständ:innen vielfach entscheidend entlasten. Zudem spielen sie eine wichtige Rolle bei der Weiterentwicklung von Qualitätsstandards.

### **Kontinuitäten bis heute: Kostendruck und ein traditionelles Familienbild**

Trotz dieser Entwicklungen gibt es Kontinuitäten, die bis in die Gegenwart hineinreichen. So fliessen bis heute vergleichsweise wenig öffentliche Gelder in den Sozialbereich «Pflegekinder». Ein Experte, der gegenwärtig im behördlichen Kinderschutz tätig ist, sagt dazu: «Und ich denke, für uns ist die Schwierigkeit, dass natürlich von ganzer politischer Seite der Druck kommt, dass das alles nichts kosten darf.» Dieser Kostendruck ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Schweiz einem familiaristischen Wohlfahrtsregime verpflichtet ist. Dieses orientiert sich an einem traditionellen Familienbild und an traditionellen Geschlechterrollen. Fürsorgearbeit ist eine weitgehend unbezahlte weibliche Tätigkeit. Dies gilt auch für die Betreuung von Kindern in Pflegefamilien, die nicht mehr wie zu Gotthelfs Zeiten als billige Arbeitskräfte platziert werden, sondern

dann aufgenommen werden, wenn leibliche Eltern – etwa aufgrund einer Suchterkrankung – nicht selbst für diese sorgen können.

Pflegefamilien, insbesondere Pflegemütter, leisten eine extrem wichtige und äusserst anspruchsvolle Aufgabe im Dienst des Staats und der Gesellschaft. Doch sie erhalten kaum öffentliche Anerkennung und werden vielfach zu wenig entschädigt und unterstützt. Es sei ein «Hohn», so eine Fachperson, «was eine Pflegefamilie verdient im Vergleich zu dem, was ein Sozialpädagoge verdient». So verwundert es nicht, dass Expert:innen heute immer noch bemängeln, dass es zu wenig geeignete Pflegeplätze gibt. Dies ist ein Problem, das seit nahezu 100 Jahren fast unverändert besteht.

#### «Natürlich nicht Kinder, die einfach mitlaufen»

Auch die im Rahmen des Projekts geführten Interviews mit Pflegefamilien zeigen, dass viele die Bezahlung und Anerkennung als zu gering einschätzen. Die Gespräche machen deutlich, wie komplex die Arbeit mit Pflegekindern ist. Neben der Deckung der Grundbedürfnisse der Pflegekinder und -jugendlichen ist eine intensive Beziehungsarbeit erforderlich. Struktur und Ordnung im Alltag zu schaffen und einen Rahmen für sicheres Aufwachsen zu bieten, sehen Pflegeeltern dabei als ihre Hauptverantwortung. Eine Pflegemutter erzählt, die meisten Pflegekinder seien «natürlich nicht Kinder, die einfach mitlaufen». Die Wahrscheinlichkeit, ein Pflegekind zu haben, das eine «sehr intensive Betreuung» brauche, sei hoch. Dazu kommen, je nach Pflegesetting, Kontakte mit Behörden, DAF-Organisationen oder anderen Akteur:innen wie der Schule oder Therapiestellen, Arbeit mit der Herkunftsfamilie, bürokratische Tätigkeiten wie das Schreiben von Berichten und die Erstellung von Abrechnungen. Die meisten Pflegeeltern besuchen zudem regelmässig Weiterbildungen oder treffen sich mit anderen Pflegeeltern zum Austausch. Solch unterstützende

Strukturen sind sehr wichtig, um die Stabilität eines Pflegeverhältnisses zu gewährleisten und Abbrüche zu verhindern. Bis in die jüngere Vergangenheit war dies ein immenses Problem. In den 1980er-Jahren führte das Jugendamt des Kantons Bern eine Untersuchung durch und konstatierte 1984 in einem Bericht, dass «viele an und für sich geeignete Pflegeeltern mit ihren Problemen allein gelassen» würden. Oft würden Pflegeeltern «resignieren, was wiederum dazu führt, dass die platzierten Kinder die Leidtragenden sind und von einem Platz zum andern geschoben werden und doch nirgendwo Stabilität erleben, weil zwar die Pflegefamilie eine neue, die Strukturen aber die alten sind».

#### Zwischen öffentlicher und privater Sphäre

Pflegesettings, Pflegefamilien und die beruflichen Kontexte der Pflegeeltern und deren Vorstellungen von Pflegeelternschaft waren in der Geschichte und sind auch heute noch sehr divers. Unabhängig jedoch von der Art des Pflegeverhältnisses und den damit einhergehenden Tätigkeiten bewegen sich Pflegeeltern in einem Spannungsfeld zwischen öffentlicher und privater Sphäre. Sie öffnen ihre privaten Familienstrukturen, um eine öffentliche Aufgabe zu übernehmen und Pflegekindern ein Zuhause in einem privaten Rahmen zu gewährleisten. Dabei verschwimmen häufig die Grenzen zwischen Familie und Arbeit. Eine Pflegemutter sagt im Interview, von Seiten des Sozialdienstes sei oft zu ihr gesagt worden: «Wissen Sie, das ist nur Ihr Job. Sie wissen schon, dass Sie den jederzeit kündigen können?» Dies habe sie «mega sauer gemacht, weil ich finde, ein Kind kann nie einfach ein Job sein, das ist ein Menschenleben und die Arbeit fällt ja nicht irgendwie um acht Uhr an und hört um fünf Uhr auf.» Eine andere Pflegemutter hält fest, es sei auch eine «Tabuisierung und eine Erwartung da, dass man das einfach für Gottes Lohn macht, wie das in der Geschichte so war». Sowohl in der Ver-

gangenheit als auch heute zeigt sich im Pflegefamilienwesen die Problematik der unbezahlten Care-Arbeit in besonders akzentuierter Form. Es stellt sich die gesellschaftliche Frage, wie mit der eingeforderten und geleisteten «Arbeit aus Liebe» umgegangen werden soll, sodass das Ziel, das Wohlergehen der betroffenen Kinder und Jugendlichen zu gewährleisten, erfüllt werden kann.

### **Keine Lobby**

Dass der Pflegekinderbereich mit so knappen Finanzen zu kämpfen hat, hat auch damit zu tun,

dass die betroffenen Kinder und ihre leiblichen Eltern, aber auch die Pflegeeltern kaum eine politische Lobby haben; Zusammenschlüsse zu Interessensvertretungen stecken in der Schweiz in den Kinderschuhen. Ein Behördenmitarbeiter sagt mit Bezug auf die Pflegekinder und ihre Eltern, es sei «unheimlich schwierig, eine Lobby zu finden für diese Gruppe von Menschen, die besondere Unterstützung brauchen und einen schweren Start in das Leben» gehabt hätten. Viele Pflegekinder stammen auch heute noch aus gesellschaftlich benachteiligten Schichten.

## **Bedeutung der Ergebnisse für die Praxis und Empfehlungen**

- Die aktuellen gesellschaftlichen Debatten rund um die Aufarbeitung der «fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen» haben zur Folge, dass dem gegenwärtigen Pflegekinderwesen mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird als dies in der Vergangenheit der Fall war. Dies thematisieren verschiedene Fachpersonen, die im Rahmen des Projekts befragt wurden. So wird etwa eingebracht, dass zunehmend öffentlich anerkannt werde, wie komplex, sensibel und anspruchsvoll dieser Bereich ist und dass einheitliche Qualitätsstandards unerlässlich sind. Dies ist allerdings nicht ohne zusätzliche finanzielle Aufwendungen möglich. Der Bereich der ausserfamiliären Unterbringung von Kindern ist historisch gesehen ein äusserst kostenarmes Feld des Sozialen; mit den entsprechenden negativen Auswirkungen auf die Kinder. Dieser Aspekt soll systematischer und kritischer reflektiert werden, wenn es um die aktuelle finanzielle Ausstattung im Pflegekinderbereich geht, wie zum Beispiel um die Unterstützung, Honorierung und Begleitung der Pflegefamilien. Dieser Hinweis richtet sich an politische Kreise und an Fachbehörden.
- Es sollte untersucht werden, wie die neu eingeführten Gesetze im Bereich der «ausserfamiliären Unterbringung» von Kindern (Kanton Bern: Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Schutzbedarf (KFSG), in Kraft seit dem 1. Januar 2022; Kanton Zürich: Kinder- und Jugendheimgesetz (KJG), in Kraft seit dem 1. Januar 2022) in die Praxis umgesetzt werden. Wie wirken sich die neuen Bestimmungen auf die verschiedenen involvierten Akteur:innen aus? Diese neuen Gesetze orientieren sich an den «Empfehlungen zur ausserfamiliären Unterbringung», die die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) 2020 herausgegeben haben. Ein wissenschaftliches Monitoring der Umsetzung dieser «Empfehlungen» ist ein dringendes Erfordernis.
- Gespräche mit Betroffenen - ehemalig fremdplatzierten Kindern - zeigen, dass viele noch heute unter den Folgen leiden. Dies macht sich im zunehmenden Alter verstärkt bemerkbar: Die Al-

tersvorsorge ist oftmals unzureichend, Schulden können nicht abbezahlt werden, es gibt Probleme beim Zugang zu den Leistungen der IV, erlittene körperliche und psychische Schädigungen können weniger leicht «weggesteckt» werden. Hier braucht es auf den individuellen Fall zugeschnittene zusätzliche Unterstützung. Es braucht die Aufklärung bei Behörden wie bei der IV über den Hintergrund und spezifische Anliegen der Betroffenen. Dieser Hinweis richtet sich an Fachstellen.

### Wissenschaftliche Bedeutung der Ergebnisse

- Im Rahmen des Projekts werden ein Sammelband, mehrere Fachartikel und eine Dissertation publiziert. Ergebnisse flossen des Weiteren in das Lehrmittel «Sorge oder Zwang?» (<https://www.lmv.gr.ch/produkt/desorge-oder-zwang-leseheft/>) und in die Wanderausstellung «Vom Glück vergessen. Zur Geschichte und Aktualität der fürsorglichen Zwangsmassnahmen» und erreichen auf diese Weise eine breitere Öffentlichkeit.
- Das Projekt hat gezeigt, dass es fruchtbar ist, historische und sozialwissenschaftliche Zugänge miteinander zu verknüpfen. Auf diese Weise können Unterschiede und Kontinuitäten präzise herausgearbeitet werden. Gerade der Pflegekinderbereich zeichnet sich, trotz enormer Veränderungen und Verbesserungen, durch auffallende Kontinuitäten aus, die die aktuelle Gegenwart prägen.
- Relevant ist eine intersektionale Herangehensweise, die in der Untersuchung die Kategorien «Geschlecht» und «Klasse» miteinander verknüpft und zeigt, wie auf diese Weise im Bereich des Pflegefamilienwesens soziale Ungleichheiten reproduziert und sogar verstärkt werden.

**Zum Wohle der Kinder? Die Rolle von  
privaten Organisationen und staatlichen  
Behörden bei der Unterbringung von Kindern in  
Pflegefamilien in den Kantonen Bern und Graubünden  
(1945 bis heute)**

Prof. Dr. Michèle Amacker, Universität Bern, Hauptgesuchstellerin  
PD Dr. Sonja Matter, Universität Bern, wissenschaftliche Mitarbeiterin  
Dr. Tanja Rietmann, Universität Bern, wissenschaftliche Mitarbeiterin  
Sebastian Funke, M.A., Universität Bern, Doktorand  
Valeria Pisani, B.A., Universität Bern, Hilfsassistentin  
Anna Schenk, M.A., Universität Bern, Hilfsassistentin

**Kontakt:**

Prof. Dr. Michèle Amacker  
Universität Bern  
+41 31 684 52 28  
michele.amacker@unibe.ch

**Weitere Informationen:**

[www.nfp76.ch](http://www.nfp76.ch)

März 2023

**u<sup>b</sup>**

**UNIVERSITÄT  
BERN**

**Interdisziplinäres Zentrum  
für Geschlechterforschung IZFG**